

PROJETO DE LEI Nº , DE 2022

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre as medidas protetivas de urgência e estabelecer que a causa ou a motivação dos atos de violência e a condição do ofensor ou da ofendida não excluem a aplicação da lei.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 19 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 19.

.....

§ 4º As medidas protetivas de urgência serão concedidas em juízo de cognição sumária a partir do depoimento da ofendida e apenas poderão ser indeferidas diante de comprovada inexistência de risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes.

§ 5º As medidas protetivas de urgência serão concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência.

§ 6º As medidas protetivas de urgência vigorarão enquanto persistir risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 40-A:

“Art. 40-A. Esta lei será aplicada a todas as situações previstas no art. 5º, independentemente da causa ou motivação dos atos de violência, ou da condição do ofensor ou da ofendida.

Parágrafo único. Configura violência baseada no gênero toda situação de violência doméstica e familiar contra a mulher.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei Maria da Penha (LMP) foi editada com a finalidade de promover a proteção ampla e integral de todas as mulheres que venham a sofrer violência nas relações domésticas, familiares e íntimas de afeto. O programa normativo subjacente à lei é o de que todas as mulheres que sofrem violência nesses contextos merecem uma proteção diferenciada e efetiva, diante da cultura sexista que fomenta a violência estrutural, naturalizada e invisibilizada a todas as mulheres. Em outros termos, a categoria “violência baseada no gênero” não é um pré-requisito probatório a ser aferido no caso concreto. É o pressuposto político da lei, entendida como ação afirmativa que se antepõe à violência baseada no gênero numa sociedade machista, violência essa que advém do poder desigual de gênero de longa duração, no passado legitimado, inclusive, pelo Direito.

Todavia, desconsiderando o contexto machista em que vivemos, o STJ sedimentou o entendimento equivocado de que os juízes deverão analisar no caso concreto se a violência contra a mulher foi ou não uma “violência baseada no gênero” para justificar a aplicação da Lei Maria da Penha. Já em 2015, aquele tribunal assim se posicionou:

(...) para a aplicação da Lei 11.340/2006, não é suficiente que a violência seja praticada contra a mulher e numa relação familiar, doméstica ou de afetividade, mas também há necessidade de demonstração da sua situação de vulnerabilidade ou hipossuficiência, numa perspectiva de gênero. (STJ, AgRg no REsp n. 1.430.724/RJ, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 6ª T., j. 17/3/2015, DJe 24/3/2015).

Apesar de equivocado, esse entendimento se viu ainda mais fortalecido a partir da seguinte decisão adotada pelo mesmo tribunal em 2021:

A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça orienta-se no sentido de que, para que a competência dos Juizados Especiais de Violência Doméstica seja firmada, não basta que o crime seja praticado contra mulher no âmbito doméstico ou familiar, exigindo-se que a motivação do acusado seja de gênero, ou que a vulnerabilidade da ofendida seja decorrente da sua condição de mulher. (STJ, AgRg no REsp 1900484/GO, rel. Min. Felix Fischer, 5ª T., j. 02/02/2021, DJe 17/02/2021).



O entendimento do STJ tem levado diversos tribunais a restringirem o âmbito de aplicação da Lei Maria da Penha, excluindo sistematicamente da proteção legal muitas mulheres que sofrem violência praticada por pessoas que residem em suas casas, por familiares ou por parceiros íntimos (atuais ou ex), com base em argumentos relacionados a conflitos colaterais ou à presença de fatores de risco. Tudo tem sido motivo para não aplicar a LMP: conflitos familiares ou domésticos, conflitos de visitação aos filhos, conflitos patrimoniais, uso de álcool ou drogas pelo ofensor ou vítima, suposta ausência de vulnerabilidade ou hipossuficiência da vítima, transtornos mentais, deficiência, ausência de coabitação, dependência financeira ou hierárquica, idade jovem ou avançada da vítima, ou prática concomitante de violência contra o homem, entre outros.

Esse tipo de estratégia não pode prevalecer sobre o imperativo de conferir proteção integral às mulheres em situação de violência doméstica ou familiar! Para afastar essa prática nefasta, façamos com que a lei seja mais explícita no seu âmbito de cobertura, especialmente no que tange às medidas protetivas de urgência!

Muitos estudos mostram como o sistema de justiça vem tentando esvaziar o alcance da LMP. Thiago Pierobom e Christiane de Paula levantaram, por exemplo, que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) afasta a aplicação da LMP no caso de violência entre irmãos em 89% dos casos ao argumento de suposta ausência de “motivação de gênero”, alegando o fato de o ofensor ser usuário de drogas, a ausência de vulnerabilidade ou inferioridade financeira da vítima, a ausência de dependência hierárquica da mulher em relação ao ofensor, a ausência de coabitação com o ofensor ou conflitos patrimoniais. Em livro organizado por Ela Wiecko, o referido autor e Cyro Vargas reportam a não aplicação da LMP em casos de violência contra mulheres idosas também com base nesses motivos e na alegação de que a violência se fundaria na circunstância de a vítima ser idosa, não em razão do gênero.

Contudo, antes de ser um aspecto subjetivo que motiva a ação do agressor, a questão de gênero é um fato objetivo, sempre subjacente na violência doméstica e familiar: irmãs sofrem mais violência do que irmãos; idosas sofrem mais violência do que idosos; mulheres sofrem mais agressões por parte de parceiros e familiares drogados, ou bêbados, do que os homens.

Há, ainda, casos concretos nos quais a aplicação da LMP é afastada porque a agressora é mulher, como, por exemplo, no caso de mães que praticam violência contra as próprias filhas. Nada na LMP autoriza essa

interpretação, sobretudo se considerarmos que o parágrafo único do seu art. 5º determina expressamente que as relações pessoais tuteladas independem de orientação sexual, tendo o Superior Tribunal de Justiça adotado, recentemente, o entendimento de que a lei é aplicável a mulheres transexuais, deixando claro que o aspecto determinante é o gênero da vítima. O foco da LMP, antes de punir homens, é proteger mulheres.

Essas incongruências entre os pressupostos da LMP e a sua interpretação enviesada por alguns juízes ilustram como a cultura na qual todos estamos imersos é um fator condicionante poderoso e como o machismo facilita, incita ou, na sua lógica perversa, dignifica a violência. Assim, temos que, em muitos casos, os agressores sequer pensam em si mesmos como malfeitores se agem com o intuito de “corrigir” a vítima, “colocando-a no seu devido lugar”, que entendem ser o de submissão e de conformação às suas expectativas. Veem a si mesmos como preservadores da ordem e, pasmem, protetores. No limite, há estupradores que atacam mulheres lésbicas para “ensiná-las a ser mulher” e, até mesmo, pais que violam as próprias filhas por entender que, como patriarcas, é seu dever, ou seu direito, iniciar sexualmente as mulheres que “lhes pertencem”. Mesmo homens não machistas precisam resistir à constante pressão cultural que, ostensiva ou subliminarmente, fornece pretextos que instigam a violência, o controle e o domínio das mulheres à sua volta, naturalizando e enaltecendo esse papel.

E ainda há, para as próprias mulheres, o desafio de superar o condicionamento cultural que as induz a sofrer em silêncio, para que passem a se defender da agressão buscando apoio nos órgãos de segurança e judiciais. Porém, não é incomum que se deparem com o machismo institucionalizado, ao ter sua denúncia menosprezada, ao ser indagada sobre o que ela faz para provocar a agressão ou quando os agentes públicos se recusam a interferir no que consideram ser uma questão íntima de casal.

Dessa forma, seja como motivo principal, como pretexto ou como elemento contextual facilitador, a questão de gênero sempre está presente na violência contra vítima mulher, de modo explícito ou implícito, consciente ou inconsciente, na conduta do agressor e da vítima, mas também nas instituições.

Ocorre que, ao declarar que a violência doméstica e familiar contra a mulher é baseada em gênero, o art. 5º da LMP acaba por fornecer uma brecha hermenêutica para o afastamento dessa lei nos casos em que a misoginia do autor não for prontamente constatada. Toda a aplicação da



LMP fica condicionada à comprovação da motivação subjetiva do agressor, o que é notoriamente difícil de provar, na maioria dos casos.

Condicionar a aplicação da Lei Maria da Penha ao sexo do agressor ou à demonstração de sua motivação baseada em questões de gênero tem levado ao indeferimento de medidas protetivas de urgência, deixando mulheres em situação de violência sem a necessária proteção. Com base em pesquisa empírica realizada nos Tribunais de Justiça de Minas Gerais e de São Paulo, Fabiana Severi e Flávia Nascimento concluem que:

(...) embora criada para proteger exclusivamente a ofendida do gênero feminino, a Lei foi aplicada em determinadas situações ao/a ofendido/a, quando reconhecida a sua vulnerabilidade, e não o foi às ofendidas do gênero feminino quando os Tribunais não constataram: a hipossuficiência ou vulnerabilidade delas, a existência de violência de gênero ou do estereótipo “mulher adulta cujo agressor é o homem”.

Atualmente, chega-se ao limite indefensável de negar a aplicação da LMP a violências praticadas pelo ex-companheiro em contexto de disputas patrimoniais, como se o conflito patrimonial excluísse todo o contexto estrutural de sexismo na sociedade brasileira. Isso tem lugar em plena Capital da República, como revela o resumo do julgamento expresso na ementa a seguir:

Reclamação. Violência doméstica e familiar contra a mulher. Medidas protetivas. Motivação de gênero não demonstrada. Indeferimento. 1 - Para efeitos de incidência da Lei Maria da Penha (L. 11.340/06), não basta que o crime ou contravenção seja cometido contra vítima mulher no âmbito doméstico ou de intimidade familiar. Exige-se que a motivação seja de gênero, ou ainda, que a vulnerabilidade da vítima frente ao agressor decorra da condição de mulher. 2 - Se a conduta do ex-companheiro tem como provável causa disputa patrimonial entre as partes e divergências de convívio na residência e separação do casal, não há motivação de gênero. (...) 5 - Reclamação julgada improcedente. (TJDFT, Acórdão 1335072, Reclamação 07501369020208070000, rel. Des. Jair Soares, 2ª T. Cri., j. 22/4/2021).

O resultado desse tipo de distorção interpretativa da Lei Maria da Penha é catastrófico. Na pesquisa em que analisam as decisões dos vinte juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher do Distrito Federal sobre medidas protetivas de urgência (MPUs) em 2019, Thiago Pierobom e Mariana Garcia levantaram que, em quatro juízos especializados,



o índice de indeferimento das MPUs foi superior a 1/3 e, em algumas das varas, chegou à metade dos casos.

Vale dizer que carece de respaldo científico o não reconhecimento da violência baseada no gênero quando há conflitos colaterais ou fatores de risco (a exemplo do uso de álcool ou outras drogas). Ora, a indicação de um foco de conflito ou motivação qualquer não restringe a aplicação da lei, porque não retira a violência baseada no gênero. Como afirma a antropóloga Lia Zanotta, uma das maiores autoridades no tema, se houvesse alguma restrição na amplitude da lei quanto às relações entre atuais e ex-parceiros, entre irmãos e irmãs e entre pais, mães e filhos, essa restrição estaria inscrita em parágrafos do art. 5º da lei, em cujo *caput*, aliás se localiza a única limitação legal existente: a de que a agredida seja do sexo/gênero feminino. Ainda de acordo com a estudiosa, em artigo intitulado *Violência baseada no gênero e a Lei Maria da Penha*, “um conflito de gênero pode ter múltiplos focos e um foco pode ser facilmente substituído por outro, mantendo-se a violência baseada em gênero e a situação de risco da agredida”.

Não bastasse isso, a interpretação restritiva da LMP também contraria as diretrizes de direito internacional que reconhecem a todas as mulheres submetidas à situação de violência no âmbito das relações de família o direito de receber proteção diferenciada. Não por acaso, o item 11 da Recomendação 19/1992, do Comitê sobre Eliminação da Discriminação Contra a Mulher, da Organização das Nações Unidas (Comitê CEDAW da ONU), assim se reporta à violência baseada no gênero:

Atitudes tradicionais pelas quais as mulheres são vistas como subordinadas aos homens, ou tendo papéis estereotipados, fomentam práticas envolvendo violência e coerção, tais quais a violência familiar, casamentos forçados, mortes de viúvas, ataques de ácido e circuncisão feminina. Tais preconceitos e práticas podem justificar a violência baseada no gênero como uma forma de proteção ou controle sobre a mulher. O efeito de tal violência na integridade física e psicológica das mulheres é a privação de sua igual fruição, exercício e conhecimento dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Apesar deste comentário se referir especialmente à violência atual ou à ameaça de violência, as consequências subjacentes a tais formas de violência baseada no gênero colaboram para manter os papéis subordinados e contribui para o baixo nível de participação política e para os níveis baixos de educação, habilidades e oportunidades de trabalho das mulheres.



Ainda nessa trilha, o item 9 da Recomendação 35/2017 do Comitê CEDAW da ONU estabelece que eventos específicos do conflito não devem desnaturar as causas sociais que expõem as mulheres a um risco mais acentuado de sofrerem violência nas relações domésticas, familiares e íntimas de afeto. Nos termos desse texto:

O conceito de “violência contra as mulheres”, tal como definido na Recomendação Geral n. 19 e em outros instrumentos e documentos internacionais, coloca ênfase no fato de tal violência ser baseada no gênero. Na mesma linha, na presente recomendação, o termo “violência baseada no gênero contra as mulheres” é usado como um termo mais preciso que faz referência explícita às causas de gênero e aos impactos desta violência nas relações de gênero. Este termo fortalece a compreensão desta violência como um problema social, mais que individual, a exigir respostas compreensivas, além daquelas relacionadas aos eventos específicos, bem como os agressores ou vítimas/sobreviventes individuais.

Resta evidente, portanto, que a violência baseada no gênero permeia, e extrapola, os casos concretos, por ser um problema social. Nesse contexto, restringir o âmbito de aplicação da lei significa negar às mulheres, na realidade, o direito à proteção diferenciada. Significa praticamente esvaziar o sentido da Lei Maria da Penha, diploma nacional reconhecido em todo o mundo por sua qualidade.

Desta forma, para deixar explícito o sentido mais amplo na aplicação da Lei, sugerimos a inclusão de alteração nas disposições finais reforçando que não se trata de mudança do sentido originário do art. 5º, mas de interpretação autêntica, que visa afastar a aplicação das interpretações jurisdicionais restritivas.

Além disso, identificamos que a concessão das MPUs muitas vezes é precedida de imposições descabidas: exige-se a correspondência criminal dos atos de violência doméstica e familiar; exige-se prova cabal de crime, em vez de se respaldar a narrativa da mulher, valendo lembrar que tratamos, aqui, de medidas de proteção, e não de sanções penais; defere-se as medidas por períodos insuficientes ou ainda se condiciona a proteção à existência de um processo judicial cível ou criminal principal, como bem relatam tanto Debora Diniz e Sinara Gumieri quanto Wânia Pasinato e outras nos artigos publicados no volume intitulado *Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública*, de 2016. Cuida-se, por óbvio, de interpretações mais uma vez equivocadas, para dizer o mínimo.



Convém lembrar que um ato de violência doméstica e familiar, especialmente de violência psicológica, mesmo que não tenha configuração criminal, dá ensejo à proteção legal, por se tratar de um ato ilícito. Esse ponto ganhou relevância particular após a revogação do art. 65 da Lei de Contravenções Penais em 2021, imposta pela lei que institui o crime de perseguição (CP, art. 147-A) e deixa sem correspondência criminal grande parte das condutas de violência psicológica.

Ademais, como ensina Thiago Pierobom ao abordar a natureza e os parâmetros decisórios das MPUs, o fundamento das medidas deve ser a precaução, e não a comprovação plena do ato de violência, considerando-se a verossimilhança da narrativa da mulher acerca do ato de violência e a necessidade de redução do risco de recidiva. No entanto, há juízes e juízas que condicionam o deferimento das medidas protetivas ao risco de agressão física, desprezando a gravidade dos atos de violência psicológica e o fato de que a ocorrência deles deve dar ensejo à proteção da mulher. Um estudo de Camila Prando e Maria Paula Borges, por exemplo, indica que diversas medidas protetivas de urgência têm sido indeferidas em casos de *stalking*, subestimando-se a violência de gênero nesses contextos. Urge que se garanta proteção contra essa forma invisibilizada de violência, explicitando que o risco à integridade psicológica já é suficiente à concessão da medida protetiva. A propósito, uma adequada avaliação de risco é essencial à compreensão da necessidade de proteção, para muito além da correspondência criminal.

Destaque-se, por fim, que diversos juízes e juízas se recusam a conferir um caráter autônomo às medidas protetivas de urgência, condicionando a vigência delas à existência de um inquérito policial ou algum processo cível ou criminal. Não há dúvida de que essa interpretação realiza uma “venda casada” de proteção e punição inadmissível, pois retira da mulher a possibilidade de ser protegida quando não se dispuser a processar criminalmente o ofensor, nas hipóteses de crimes de ação penal pública condicionada à representação (caso, por exemplo, da ameaça e da perseguição) ou nas hipóteses de crimes de ação penal privada (caso dos crimes contra a honra). Como bem sintetizam Marta Machado e Olívia Guaranha, “as interpretações que veem as medidas protetivas como acessórias ao processo impõem ônus injustificado às mulheres para que tenham acesso a um direito conquistado”. E como muito oportunamente lembra o Promotor de Justiça Fausto Lima na obra *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*:

O fim das medidas protetivas é proteger direitos fundamentais, evitando a continuidade da violência e das situações que a



favorecem. E só. Elas não são, necessariamente, preparatórias de qualquer ação judicial. Elas não visam processos, mas pessoas.

As MPUs não são penas impostas aos agressores, mas sim garantias em favor das mulheres que se encontram em situação de violência ou de ameaça. Diante da necessidade de retomar essa garantia de proteção pessoal às mulheres que sofrem violência doméstica e familiar, apresenta-se esta proposta de alteração legislativa com o objetivo de explicitar o espírito da Lei Maria da Penha: todas as formas de violência contra as mulheres no contexto das relações domésticas, familiares e íntimas de afeto são manifestações de violência baseada no gênero, que invocam e legitimam a proteção diferenciada para as mulheres. Além disso, este projeto de lei busca tornar inquestionável a proteção que oferece à mulher mesmo na hipótese de atipicidade criminal do ato de violência, de ausência de prova cabal, de risco de lesão à integridade psicológica por si só e independentemente da instauração de processo cível ou criminal.

A fim de corrigir as brechas pelas quais se dão os desvios interpretativos da jurisprudência que atentam contra o espírito da Lei Maria da Penha, promovendo o desamparo, em vez de assegurar às mulheres proteção contra a violência, solicitamos a aprovação deste projeto e esperamos contar com o apoio de todo o conjunto de Congressistas para a rápida conversão desta iniciativa em norma legal.

Sala das Sessões,

Senadora SIMONE TEBET

